Теоретические подходы к изучению реформы местного самоуправления в России

И.В. Копотева

Инна Викторовна Копотева, кандидат географических наук, старший научный сотрудник Центра аграрных исследований РАНХиГС. 119571, Москва, проспект Вернадского, 82/5. E-mail: inna.kopoteva@gmail.com

После окончательного разрушения советской системы Россия запустила механизм реконструкции институциональных оснований социальной регуляции. Практически все рыночные и политические институты после крушения Советского Союза, Коммунистической Партии СССР и государственной плановой экономики создавались заново. Поскольку постсоциалистические трансформации требовали серьезнейшей институциональной перестройки всей общественной системы, новый институционализм может выступить теоретическим основанием для изучения хода реформирования местного самоуправления в России. Институционализм — особый подход к исследованию социальных, экономических и политических феноменов. Он применим для анализа местного самоуправления и его акторов, поскольку их поведение определяется набором правил, сложившихся и в советский, и в постсоветский периоды. Изменения в этом наборе правил (и соответствующих институтов) на муниципальном уровне имеют принципиальное значение для понимания реформы в общероссийских масштабах (как ее успехов, так и негативных аспектов). Развитие местного самоуправления в России зависит от состояния институтов (формальных и неформальных), регулирующих поведение социальных акторов. Автор определяет суть этих институтов и способы их взаимодействия, рассматривает местное самоуправление как одновременно политический, экономический и социальный институт. Кроме институционального подхода в статье используется и так называемый «governance»-подход (переход от управления сверху к практикам регулирования и самоуправления), который считает любую систему управления устойчивым во времени социальным институтом. Таким образом, изменения институтов порождают новую модель управления и новые типы социальных взаимодействий внутри системы местного самоуправления и его институтов — именно они становятся ключевыми факторами успешного (хорошего) управления.

Ключевые слова: местное самоуправление, институты, институционализм, governance, система управления, акторы, правила и ограничения

DOI: 10.22394/2500-1809-2017-2-4-31-55

В развитых демократиях местное самоуправление является основной и неотъемлемой частью политических систем. Это не только первый и ближайший к людям уровень власти, обеспечивающий благосостояние граждан, но и главная составляющая гражданского общества. Местные органы самоуправления играют роль «дви-

жущей силы» суверенной демократии, обеспечивая адаптацию государственной политики, политических и экономических моделей.

В Российской Федерации в последние десятилетия постоянно обсуждались вопросы местного самоуправления: его роль в системе властных отношений, законодательная база, ее реализация на местном уровне и проблемы соответствия конституционным принципам. Эти дебаты были инициированы реформой местного самоуправления.

Муниципальная реформа на этапе становления

После распада СССР 31 марта 1992 года был подписан Федеративный договор как часть Конституции Российской Федерации. Согласно договору, местное самоуправление находится в совместном ведении федеральных и региональных органов власти. Края, области, автономные области, автономные округа, а также города федерального значения приобрели права на регулирование вопросов местного самоуправления в соответствии с федеральным законодательством. Республики в составе Российской Федерации получили право принимать законы и иные правовые акты по вопросам местного самоуправления.

Термин «местное самоуправление» был введен в Российскую Конституцию в 1993 году. Согласно статье 12, «органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти». Это положение поддержали приверженцы социальной теории местного самоуправления в России. Однако его критиковали сторонники государственной теории за «искусственное разделение двух полномочий» и «возбуждение необоснованных претензий к местной автономии» (Wollmann, Butosova, 2003: 13).

Согласно статье 12, единая структура власти была разделена на две части: государственную власть и органы местного самоуправления. Государственная власть функционирует на федеральном и региональном уровнях, а местное самоуправление выведено из системы государственной власти и действует на муниципальном уровне. Это означает, что местное самоуправление и государственное управление (федеральное и региональное) являются двумя формами единой публичной власти в Российской Федерации.

Муниципальный уровень, будучи несамостоятельным уровнем, зависящим от центральных органов власти в советское время, должен был стать политически и административно независимым. Конституция установила только общие рамки: организационное разделение государственной и муниципальной сфер, отсутствие возможности формирования совместных «государственно-муниципальных» органов. Выбор конкретных характеристик муниципальной организации Конституция оставила на усмотрение законодателей. В результате на протяжении последующих почти 25 лет непрерывно шли изменения законодательства в сфере местного самоуправления.

Институционализм и governance как отправные точки

Россия начала восстановление институциональной базы социального регулирования после полного уничтожения прежней системы. Почти все институты, управляющие рынком и политикой, нужно было реконструировать (McFaul, 1999), поскольку без соответствующих институтов функционирование рынка невозможно (Coase, 1992: 718).

Поскольку постсоциалистические преобразования являются глубокими институциональными изменениями, мы считаем новый институционализм полезной теоретической концепцией при исследовании развития местного самоуправления в России. Институционализм — это особый подход к изучению социальных, экономических и политических явлений (DiMaggio, Powel, 1991: 1).

Структура местного самоуправления и конкретное поведение вовлеченных акторов являются результатом набора правил (введенных в советский и постсоветский периоды), которые регулировали поведение акторов, поэтому способ внесения изменений в эти правила (или институты) на местном уровне имеет центральное значение для понимания реформы, ее успехов и неудач. Таким образом, можно сказать, что развитие местного самоуправления в России зависит от институтов (как формальных, так и неформальных), регулирующих поведение акторов.

Другим подходом, применимым для исследования местного самоуправления в России, является подход «governance». Система управления относится к прочным социальным институтам (Tiihonen, 2004: 35). Изменения в институтах приводят к новому режиму управления и новым типам социальных взаимодействий в рамках местного самоуправления. Эти изменения и могут рассматриваться в рамках подхода «governance» (from government to governance) с институтами в качестве ключевых факторов успеха (good governance) (Ibid.: 85).

Институционализм как теоретический подход

Институционализм как теоретический подход сложился в конце XIX — начале XX века. Интерес к институтам проявлялся в разных дисциплинах внутри социальных наук, но существует ряд различных вариантов институционализма, которые имеют сходства и различия. Их фундаментальное сходство — это акцент на институтах («институты имеют значение») и институциональных факторах как отправной точке социального анализа (основное отличие — интерпретация института). Второе сходство — это центральная роль структур в анализе: считается, что структуры определяют поведение, а также результаты процессов (хотя существуют различия в том, как различные подходы институционализма относятся к этой

центральной роли). Наконец, все версии нового институционализма подчеркивают парадокс институтов, определяемых человеческими агентами и сдерживающими факторами (есть разные объяснения, почему акторы принимают ограничения институтов (Peters, 2005: 155-160)). Список различий между подходами намного длиннее, и мы не будем обсуждать его здесь. Мы используем новый институционализм как основу «для выбора в рамках ограничений» (choice-within-constraints), которая объединяет экономические и социологические подходы (Nee, Brinton, 1998: XV).

Институт

Научная концепция институтов использовалась широко и различными способами. Так, можно определять институты как системы установленных и распространенных социальных правил: язык, деньги, закон, системы весов и мер, правила этикета — всё это институты (Hodgson, 2006: 2). Наиболее распространенное определение институтов было предложено Д. Норсом (North, 1990: 3): «Институты — это правила игры в обществе, или, что более формально, человечески обусловленные ограничения, которые структурируют человеческое взаимодействие». По мнению Норса, институты выполняют ряд задач: уменьшают неопределенность, обеспечивают регулярность и стабильность (но не обязательно эффективность) в повседневной жизни, обеспечивают «руководство по человеческим взаимоотношениям», определяют структуру стимулов и помогают людям расшифровывать социальный контекст, «определять и ограничивать набор вариантов» и принимать решения (Ibid.).

Институты представляют собой набор формальных и неформальных ограничений. Первые — это четко определенные правила, созданные людьми, такие как конституции, законы, права собственности и т. д., в частности, «они включают в себя политические (и юридические), экономические правила и контракты» и обеспечивают иерархию «от ограничений к уставу и общим законам, конкретным подзаконным актам и, наконец, индивидуальным контрактам» (Ibid.: 47). Неформальными ограничениями являются конвенции, нормы поведения, самоналоженные кодексы поведения, разработанные в разных сообществах. Неформальные культурные ограничения связывают прошлое с настоящим и будущим и обеспечивают «ключ к объяснению пути исторических изменений» (Ibid.: 6).

Норс определил неформальные нормы «не как правила, а как нормы поведения, которые имеют разные характеристики исполнения/правоприменения, в отличие от официальных правил. Формальные правила применяются судами и другими подобными структурами. Неформальные нормы соблюдаются вашими сверстниками или другими лицами, которые будут наказывать вас, если

вы не соблюдаете установленные нормы» (цит. по: Hodgson, 2006: 20-21). Таким образом, поскольку формальные и неформальные ограничения имеют разные характеристики исполнения, Норс не считает их правилами в том же смысле, что и официальные правила. Это объясняет использование им разных терминов, таких как *правило* и *ограничение*. Норс часто пишет «формальные правила» и «неформальные ограничения», но не использует определение «неформальные правила». Он дифференцирует правила и ограничения с помощью характеристик принудительного исполнения.

Ученые, критически анализировавшие исследования институтов, проведенные Норсом, подчеркивают, что нет четкого различия между формальными правилами и неформальными ограничениями. В общем, формальные и неформальные ограничения демонстрируют отличительную дихотомию, но разные акторы определяют эту дихотомию по-разному.

- Если формальное означает юридическое, то неформальное должно означать незаконное или неправовое (не установленное законом).
- Формальное/неформальное различие — это противопоставление явных или негласных правил.
- Официальные институты разработаны, неформальные сформировались спонтанно (Hodgson, 2006).
- Государственное/общественное различие: официальные институты относятся к государственным органам (судам, бюрократиям) и государственным правилам (конституциям, законам, нормативным актам), а неформальные институты — к гражданским, религиозным, родственным и другим «общественным» правилам и организациям (Helmke, Levitsky, 2003: 8).

Мы определяем формальные правила как «созданные», «письменные», преднамеренные; неформальные ограничения — как «развивающиеся», «неписаные», культурные нормы.

Как взаимодействуют институты

Отношения между формальными и неформальными ограничениями двунаправлены, первое влияет на второе, и наоборот. Норс четко определил однонаправленные ограничения: «от табу, обычаев и традиций на одном конце к письменным конституциям на другом» (North, 1990: 47). Неофициальные ограничения являются основами формальных правил; этот порядок логичен и исторически одобрен («от менее сложных обществ к более сложным»). Ученый отдает приоритет неофициальным ограничениям и определяет роль формальных правил как «небольшую (хотя и очень важную) часть суммы ограничений, которые определяют выбор» (Ibid.: 36). Существует также обратное направление: «неофициальные ограничения постепенно эволюционировали как расши-

Таблица 1. **Типология неформальных институтов**

	Эффективные формальные институты	Неэффективные формальные институты
Совместимые цели	Дополнительные Как правило, заполняют пробелы, оставленные официальными институтами, повышают эффективность соответствующих официальных институтов	Замещающие Сосуществуют со слабыми или неэффективными формальными институтами, созданными или используемыми акторами, стремящимися достичь результатов, ожидаемых от официальных институтов, но которые те не смогли обеспечить
Конфликтные цели	Приспосабливающиеся «Вторая хорошая» стратегия для участников, которая модифицирует эффекты формальных правил	Конкурирующие Сосуществуют со слабыми или неэффективными формальными институтами, объединяют слабые формальные институты с антагонистическими целями, несовместимыми с формальными правилами

Источник: Helmke, Levitsky, 2003: 12

рение прежних формальных правил» (Ibid.: 91). Таким образом, наблюдаются влияния обеих групп ограничений: неписаные кодексы поведения лежат в основе и дополняют формальные правила (North, 1990: 4), а, в свою очередь, формальные правила могут дополнять и повышать эффективность неофициальных ограничений (Ibid.: 46).

Другое исследование взаимодействия формальных и неформальных институтов было проведено Г. Хелмке и С. Левицки (Helmke, Levitsky, 2003). Основываясь на работе Х.-Г. Лаус (Lauth, 2000), они построили типологию неформальных институтов по двум аспектам: эффективность соответствующих формальных институтов и степень совместимости между целями участников и их ожиданиями относительно результатов официальных институтов (см. табл. 1).

Авторы считают, что *дополнительные* и *приспосабливающиеся* институты могут существовать в стабильных институциональных условиях, характерных для промышленно развитых стран, в то время как *замещающие* и *конкурирующие* неформальные институты характерны для слабых и нестабильных условий развивающихся и постсоциалистических стран (Helmke, Levitsky, 2003: 15).

Неформальные и формальные ограничения имеют разную динамику: первые меняются медленно, а вторые, наоборот, быстро. Со-

хранение культурных тенденций в условиях изменения цен, формальных правил или политического статуса затрудняет изменение неофициальных ограничений по сравнению с формальными правилами (North, 1990: 87). Отсюда следует, что общий процесс институциональных изменений является последовательным сосуществованием двух периодов трансформации, взаимно связанных с типами ограничений (Fiori, 2002: 1029).

Кроме того, в некоторых случаях формальные правила меняются, а неформальные ограничения — нет. Таким образом, существует постоянная напряженность между неформальными ограничениями и формальными правилами (North, 1990: 91). В России, особенно в 1990-е годы, формальные правила менялись практически во всех сферах жизни, но по-прежнему широко использовались неформальные нормы из прошлого. Некоторые из них имеют большую выживаемость, поскольку помогают решать основные проблемы обмена между участниками: социальные, политические или экономические (Ibid.: 91).

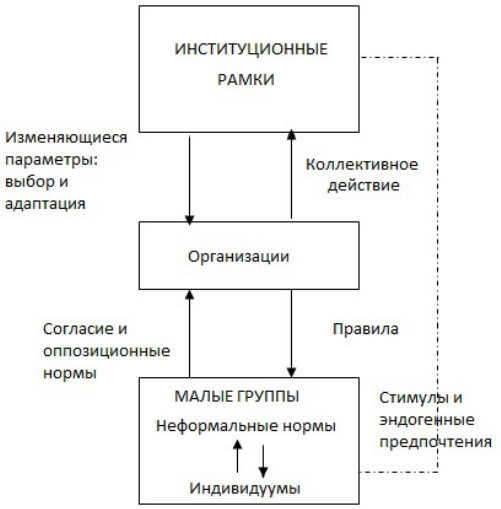
Новый институционализм

В. Нии и М. Ингман (Nee, Ingman, 1998: 30-33), ссылаясь на новую институциональную экономику О. Уильямсона (Williamson, 1994), построили собственную модель институционализма в социологии — модель встроенности институтов и их групповой эффективности. Они предполагают, что акторы являются рациональными (но не гиперрациональными) и принимают решения в соответствии с критериями затрат-выгод в ситуации отсутствия информации и неопределенности, вызванной институциональными изменениями, которые характерны не только для развивающегося, но и для промышленно развитого общества (North, 1998).

Авторы рассматривают формальные и неформальные ограничения на разных уровнях анализа для построения иерархии и оценке неформальных ограничений в сфере взаимодействия индивидов, которые определяют неформальные нормы. Формальные правила создают институциональную структуру, в которой взаимодействуют акторы. Такое разделение формальных и неформальных ограничений на разных уровнях помогает анализировать формирующие институты.

Организации — это группы лиц, объединенные общим стремлением к достижению целей. Организации могут быть политическими, социальными и экономическими. В ситуации с реформой местного самоуправления — это местные власти, депутаты, местные школы, центры культуры, женские клубы, местные предприятия и предприниматели, фермеры и т. д. На то, какие организации появляются и как они развиваются, существенно влияют институциональные рамки. В свою очередь, организации влияют на развитие институциональной структуры (North, 1990: 5).

Рис. 1. **Новый институционализм**



Можно выделить два типа причинно-следственных связей в рамках модели нового институционализма (рис. 1). Иерархически более высокий уровень определяет стимулы и, таким образом, устанавливают цели для социальных единиц на более низких уровнях. Подчиненные социальные единицы влияют на правила на высших уровнях и учитывают эффективность на них (Nee, Ingman, 1998: 32). Стрелки в нисходящем направлении указывают на влияние формальных правил на организации, небольшие группы и неформальные нормы. Институты также влияют на деятельность индивидов через эндогенные предпочтения. Стрелки вверх указывают, что иерархически более высокие уровни попадают под влияние низших уровней. Отдельные лица и небольшие группы создают и обеспечивают соблюдение неформальных ограничений. Правила определяются группами внутри организаций по соглашению (Knight, Ensminger, 1998), а функционирование организации зависит от ее групповой эффективности. Организации, в свою очередь, влияют на формальные нормы посредством политических акций, в то же время их деятельность определяет макроуровень (Nee, Ingman, 1998: 32).

Как мы видим, существует сложное взаимодействие между государством как разработчиком формальных правил и обществом, связанным неформальными ограничениями (Boliari, 2007). Изучая реформу местного самоуправления необходимо рассматривать институциональные процессы на двух уровнях — государственном и местном. С одной стороны, необходимо сфокусироваться на правовой структуре (в которой функционирует местное самоуправление), находящейся на иерархически превосходящем уровне, и ее влиянии на социальные единицы на более низких уровнях. С другой стороны, также необходимо изучить местный уровень, который должен

соответствовать формальным правилам, согласно которым он должен себя вести, взаимодействовать, реагировать и влиять на иерархически более высокие уровни. Такие микро(макро)взаимодействия оказываются основной проблемой для новой институциональной парадигмы (Nee, 1998: 3). Взаимодействие формальных и неформальных институтов для успеха наций часто более важно, чем наличие ресурсов и факторов дохода. Качество институтов и их управление являются важнейшим источником успеха (Tiihonen, 2004: 102-103).

Институциональный анализ может проводиться в двух формах. Во-первых, анализ института как структуры с ее собственными функциями и ролями (он является статичным), во-вторых, анализ процесса институционализации: создания, функционирования и изменения института. Для исследования реформы местного самоуправления в России необходимо использовать как анализ текущих структур и функций местного самоуправления, так и историю его развития. Следует отметить, что в России процесс институционализации местного самоуправления был экзогенным.

Местное самоуправление как институт

Местное самоуправление (МСУ) наиболее близкий к гражданам уровень публичной власти: в демократическом обществе это означает, что люди могут выбирать сферы местной общественной деятельности и общую модель управления. Предполагается, что МСУ будет удовлетворять местные нужды, предоставляя необходимые общественные услуги: муниципальный транспорт, школы, детские сады, местную инфраструктуру (дороги, мосты, колодцы) и т. д.

Европейская хартия местного самоуправления (1985 год)[1] определяет МСУ следующим образом:

1. Под местным самоуправлением понимается право и способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ими, действуя в рамках закона, в соответствии со своей компетенцией и в интересах местного населения.
2. Это право осуществляется советами или собраниями, состоящими из членов, избранных путем свободного, тайного, прямого, равного и всеобщего голосования. Советы или собрания могут располагать подотчетными им исполнительными органами. Это положение ни в коей мере не исключает обращения к собраниям граждан, референдуму или любой другой форме прямого участия граждан там, где это допускается по закону.

В академических дискуссиях встречаются разные толкования характера местного самоуправления, его роли и места в системе общественных отношений, которые опираются на несколько теорий:

1. Совет Европы http://conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/Html/122.htm (04.10.17)

теорию свободного сообщества, общественную и государственную теории (Велихов, 1928; Vucinich, 1960). Они различаются в основном отношением к способу организации государственно-общинных (центр-периферия) отношений[2].

Теория свободного сообщества (теория коммуны: Heusala, 2005; Салов, 2008) разделяет классическую либеральную идеологию. Согласно А. Токвилю, самоуправление есть основное условие политической свободы и демократии и действует как механизм политической социализации и формирования гражданского сознания. В своей работе «Демократия в Америке», опубликованной в 1835 году, он рассматривал общинную жизнь как настоящую школу политической свободы. По его представлению, общинные учреждения относятся к школе политической свободы, как начальные школы относятся к науке. Без общинных учреждений нация может выбрать себе свободное правительство, но в ней не будет духа свободы, поскольку без муниципальных институтов невозможно реализовать эту свободу (Токвиль, 2000). Одна из основных идей теории Токвиля заключается в том, что первоначальным источником власти является не государство и не народ, но добровольные объединения людей, преследующих свои собственные цели. Теория свободного сообщества доказывает, что право сообщества на управление своей жизнью имеет тот же естественный и неотъемлемый характер, что и личные права и свободы, потому что сообщество исторически возникло раньше государства, которое и должно уважать свободу общественного управления. Токвиль признает сообщество как естественную корпорацию, независимую от государства. Права сообщества на самоуправление определяются характером сообщества как такового. Чтобы доказать свободу и независимость сообщества, теория рассматривает историю средневековых общин (свободные города, их борьбу за независимость от феодального государства) (Там же).

Общественная теория (*социальная теория*) (Heusala, 2005), как и теория свободного сообщества, во многом основана на идее оппозиции государства и местных общин. Согласно ей, самоуправление в основном регулирует жизнь и экономику местного сообщества.

Общественная теория была популярна в российском дореволюционном праве. Ее последователь князь А.И. Васильчиков (1869) утверждал, что интересы общества не всегда совпадают с интересами государства (а иногда и противоположны), поэтому местные учреждения должны иметь право самостоятельно управлять всеми местными экономическими и общественными делами. По словам Васильчикова, самоуправление является не только определенной сферой публичной власти, но и способом самоорганизации территориального сообщества. Согласно Н. Коркунову (1901), сущность самоуправления состоит в обеспечении местного общества правом преследовать свои

2. Некоторые авторы считают, что есть только две противоположные друг другу теории: государственная и социальная. См. например: Ross, 2009.

собственные интересы, а правительство должно заботиться только о государственных делах. Таким образом, теория предполагает оппозицию местного общества государству, а общественных интересов — политическим, и требует, чтобы общество и государство учитывали только свои собственные интересы. В целом социальная теория оказала большое влияние на земские реформы 1860-х годов в России.

Государственная теория самоуправления была разработана немецкими учеными Лоренцем фон Штайном и Рудольфом фон Гнейстером в XIX веке. Согласно ей, местные органы власти являются государственными органами; их компетенции не являются ни оригинальными, ни естественными, поскольку они полностью регулируются государством. Но самоуправление обязательно должно действовать как в общественных, так и в государственных интересах. Некоторые идеи западных ученых, придерживавшихся государственной теории о природе местного самоуправления, серьезно повлияли в дореволюционный период на российские представления о самоуправлении, на поиск баланса между государственной и местными властями.

Эти полярные позиции кажутся далекими от возможности их практического воплощения (Gelman, 2004: 87). Данные теории подчеркивают двойственную природу местного самоуправления: с одной стороны, это независимый институт гражданского общества под контролем и ответственностью людей; с другой — это государственный институт. В зависимости от того, что — общество или государство — служит основой для развития самоуправления, существуют различные научные толкования этого явления и его реальное функционирование в политической системе той или иной страны. Дискуссии между сторонниками теорий продолжались более двух столетий, ведь каждая имеет рациональное зерно. Н. Лазоревский (1910: 37) заметил, что каждая теория верна в том смысле, что «подчеркивает некоторую ключевую особенность самоуправляющихся единиц и воспринимает их как важную ценность, но каждая из этих теорий неверна, поскольку они считают эту особенность основной и исключительной».

Существуют не только разные теории, но и разные модели местного самоуправления, отличающиеся балансом между государственными органами и органами местного самоуправления. *Англосаксонская модель*, или двойственная система МСУ (Великобритания, США, Канада, Австралия), предполагает, что местное самоуправление отделено от государственных органов и в какой-то мере противопоставлено им, поскольку оно формируется непосредственно населением (Сысуев, 2004). Эта модель основана на социальной теории местного самоуправления и подчеркивает необходимость ограничить вмешательство государства в дела сообщества. Местные советы здесь автономны в пределах своей правовой области, у мэра нет особой власти.

Европейская континентальная модель, французская или объединенная система (Франция, Италия, Испания, Бельгия, некоторые страны Латинской Америки), основана на государственной теории местного самоуправления, которая, с одной стороны, объявляет его от-

ветственным за решение местных вопросов, с другой — считает его частью государственной власти. Таким образом, в данной модели сочетаются наличие местного совета и сильный централизованный контроль.

Скандинавская модель, или система разделения полномочий, смешанная модель (Норвегия, Швеция, Дания, ряд других стран, например, Австрия, Германия, Нидерланды и Япония, которые имеют различия в некоторых ключевых элементах, но все равно формируют особую группу), является своего рода компромиссом между англосаксонской и европейской континентальной системами. Центральное правительство обладает здесь значительной властью над местными органами и назначает в них своих представителей, но местные советы автономны в своих областях и следуют коллективному способу принятия решений (Bennett, 1997: 4).

Теоретически постсоциалистические страны могли свободно выбрать любые модели местного самоуправления, но на практике они реализовали комбинацию западных и своих традиционных моделей (Ibid.: 4). Закон СССР «Об общих принципах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» 1990-х годов, а затем закон «О местном самоуправлении в РСФСР» в 1991 году и Конституция РФ 1993 года использовали англосаксонскую модель местного самоуправления. Таким образом, институциональный подход к изучению местного самоуправления в России, где произошли радикальные изменения официальных институтов — новое законодательство в сфере развития местного самоуправления, приватизация, появление частной собственности, административная реформа и т. д., оказывается весьма актуальным.

Местное самоуправление как политический институт

В. Гельман (2002), Д. Салов (2008) и некоторые другие исследователи считают МСУ политическим институтом. По словам Гельмана, политическая основа МСУ является существенной, хотя и недостаточной предпосылкой для развития местной автономии и местной демократии. Значительную роль играют также общественное мнение, ценностные ориентации и политическое поведение акторов.

По словам Гельмана (2002), развитие местного самоуправления как автономного института имеет двойной эффект. С одной стороны, в нормативном смысле это должен быть эффективный институт, обеспечивающий равные права для всех политических акторов и граждан. С другой стороны, это институт, который перераспределяет ресурсы между федеральным, региональным и муниципальным уровнями. В результате институциональные изменения противоречат друг другу; все заинтересованы в эффективном институте и его автономии, но никто не хочет делиться ресурсами. Исследование Гельмана касается главным образом проблемы автономии муниципалитетов, являющихся региональными центрами (например, конфликты между губернаторами и мэрами). Он рассматривает другие территории как периферийные и полупериферийные зоны. В таких зонах

(сельские районы как один из представителей) развитие местной автономии и демократии сильно зависит от ситуации на региональном уровне: так, в 1990-е годы Карелия была одним из ведущих регионов в развитии института местного самоуправления, в то время как Республика Саха в поисках суверенитета ограничивала этот процесс.

Местное самоуправление как экономический институт

Местное самоуправление можно считать экономическим институтом, поскольку формирование и развитие местного самоуправления невозможно без сильной финансовой и экономической основы. МСУ как экономический институт участвует в местном экономическом развитии. Согласно Г. Свинбург (Swinburn et al., 2006: 1), «местное экономическое развитие — это наращивание экономических возможностей локальной территории для укрепления своего экономического будущего и улучшения качества жизни населения. Это процесс, при котором общественные, деловые и неправительственные партнеры работают совместно для создания более благоприятных условий экономического роста и появления новых рабочих мест».

Местные органы власти в качестве экономических институтов отвечают за финансовое планирование и управление, разработку и реализацию местной экономической политики, развитие малого и среднего предпринимательства, рынка труда, земельного рынка и инфраструктуры. В таком случае местные органы власти должны иметь возможность стимулировать местную экономику, играть роль ключевой движущей силы экономического развития территории. Кроме того, местные органы власти как экономические институты отвечают за улучшение качества жизни населения на подчиненной им территории. Что касается создания новых рабочих мест, строительства жилья или обеспечения какими-либо услугами, их основная цель — это предоставить всему сообществу равные возможности для повышения благосостояния, которые и ведут к росту и развитию (The role of local government, 2007).

Местное самоуправление как социальный институт

По мнению И. Мироновой (2007), социальный институт местного самоуправления есть «организованная система отношений, функций и социальных норм», которая включает в себя несколько элементов:

- сочетание формальных правил, определенных законами и другими законодательными актами государства, которые регулируют отношения в местном самоуправлении, то есть это юридический институт местного самоуправления как часть социального института;
- система организаций, действующих в сфере теории и практики местного самоуправления (органы власти, научные организации, ассоциации, фонды и т. д.);
- общественно-гражданские структуры, посредством которых граждане могут реализовать свои конституционные права на авто-

номное решение местных проблем (индивидуально или в пределах местного сообщества);

- система ценностей, традиций, статусов, ролей, неписаных правил граждан, включая представителей органов власти на всех уровнях функционирования местного самоуправления в России (Миронова, 2000).

Согласно этому списку, автор приравнивает понятия «институт» и «социальный институт». Однако позже она писала, что «социальный институт является точкой опоры при определении активности общества, фокусируясь на социальной активности населения». Развитие активности населения, социальная интеграция, развитие гражданского общества, участие населения в принятии решений на местном уровне, повышение доверия граждан к власти и друг к другу также являются элементами социального института местного самоуправления. Этот аспект актуален в российском случае, где институт местного самоуправления формировался сверху на основе формальных правил.

Другое понимание МСУ акцентирует социальную роль местного самоуправления как поставщика услуг (Torjman, Leviten-Reid, 2003; Назина, 2007). Местные органы власти должны повышать свою осведомленность о социальных потребностях сообщества, они могут способствовать осознанию ответственности за социальное благосостояние у бизнеса, местного сообщества и на других уровнях власти; местные органы власти могут помогать налаживать контакты между различными организациями и группами, составляющими сообщество; местные органы власти могут сделать более эффективными предоставляемые ими услуги (Torjman, Leviten-Reid, 2003: 6). Иными словами, местные органы власти должны удовлетворять любые интересы и потребности местного населения.

Эти разные точки зрения на местное самоуправление как социальный институт отражают различия в понимании характера местного самоуправления, о котором говорилось выше. Интерпретация Мироновой природы местного самоуправления отражает принципы социальной теории; вторая точка зрения скорее близка к теории социальных услуг (или экономической теории).

Природа местного самоуправления в академических и политических дебатах России

Обсуждения характера местного самоуправления шли и в академических, и в политических кругах. В *академических дискуссиях* можно найти как сторонников государственной и общественной теорий, так и теории муниципального дуализма. Например, В. Балытников (1998), заместитель начальника отдела социально-политических исследований Всероссийского центра изучения общественного мнения, подчеркивал государственный характер местного самоуправления и определил государство как всеобъемлющую политическую организацию, а следовательно, «если публичная (го-

сударственная) власть может осуществляться через местные органы власти, тогда местное самоуправление по определению является государственным институтом» (Балытников, 1998: 2).

В постсоветский период идея двойственного характера местного самоуправления поддерживалась многими российскими учеными (см., например: Авакян, 1993; Подовжная, 1998; Широков, 1997 и т. д.). Они разрабатывали идею о том, что местное самоуправление основано на сочетании двух принципов — государственного управления и самоуправления — и представляет собой «баланс между местной автономией и стремлением государства к централизации» (Авакян, 1993: 145). Однако Г. Подовжная, (1998: 29) считала невозможным определять местное самоуправление только как элемент государства или как только элемент гражданского общества, поскольку оно объединяет их в себе. Таким образом, местное самоуправление и государственное управление являются дополняющими друг друга в регулировании современного общества.

Однако в теории двойственной природы местного самоуправления существуют разные отношения к ключевой части дуализма. Например, А. Назина (2007), фокусируясь на специфике учреждения местного самоуправления и его двойственном характере, подчеркивает общественный характер МСУ в качестве его основы, «потому что попытки государства создать МСУ без поддержки местного сообщества не могут привести к формированию института» (Назина, 2007: 13). Х. Ибрагимов (1997), в свою очередь, обращает внимание на преобладание государственного подхода в муниципальном проекте в России.

Политические дебаты

В российском политическом сообществе также распространены разные взгляды на характер местного самоуправления. А. Гельман (Gelman, 2004) выделяет четыре группы федеральных субъектов, участвующих в реформе местного самоуправления. Первая группа — «*управленцы*» — были в основном федеральные бюрократы, которые стремились обеспечить использование административной власти для контроля над местным правительством. Эта группа поддерживала государственную теорию местного самоуправления и рассматривала централизованный контроль над местными органами власти как важнейший критерий эффективности реформы местного самоуправления.

«*Утилитаристы*» были сильными политиками, стремящимися создать относительно сильные местные органы, автономные от региональных властей. Они определяли местное самоуправление как инструмент перераспределения политических и экономических ресурсов в рамках политической реформы. Как видим, их идеология основывалась на социальной теории.

«Re-Sovietizors»[3] были представителями коммунистов и их союзников, которые после 1993 года пытались использовать идеи «возрождения Советов», однако их программа не подразумевала автономию местного самоуправления и призывала к возрождению вертикально интегрированных корпораций, в отличие от «исполнительной вертикали». Тем не менее из-за их оппозиции правящей группе, вопреки логике собственных приоритетов, находящихся в русле государственной теории местного самоуправления, они иногда поддерживали решения, ориентированные на общество.

Последняя группа — *«самоуправленцы»* — рассматривают местное самоуправление как часть проекта развития и укрепления гражданского общества, и создания сильного местного самоуправления на основе принципов разделения власти и представительного правительства (Gelman, 2004: 87-89).

Таким образом, теория местного самоуправления в российской историко-политической науке, с одной стороны, разрабатывалась под влиянием жесткой полемики между сторонниками различных теоретических подходов, с другой стороны, оказалась концептуально эклектична из-за «удивительной смеси всех этапов генезиса» (Голенкова, 1999: 61). Отсутствие единой концептуальной основы реформы МСУ предопределило несогласованность и противоречивость законодательства о местном самоуправлении как на федеральном, так и региональном уровнях, а также различия в представлениях о характере и направлениях реформы среди представителей федеральных и региональных элит. Как отметил С. Рыженков (1997), и центральные, и региональные власти пытались укрепить свое политическое влияние, применяя различные принципы организации местного самоуправления. Предполагалось, что местные власти будут иметь некоторые федеральные полномочия, а также большую часть региональных, поэтому центр попытался ослабить региональные правительства, вынудив их поделиться своими полномочиями с местными властями, в то время как региональные власти пытались противостоять этим попыткам, ограничивая местные органы власти.

Governance как теоретический подход

Что такое «governance»?

«Governance»[4] становится популярной концепцией как в науке и политике, так и в общественных кругах в рамках обсуждения перехо-

3. Термин В. Гельмана.
4. Данная теоретическая концепция основана на исследованиях французского ученого М. Фуко; см., например, книгу Burchell et al. (1991). The Foucault effect: studies in governmentality, в которой опубликованы три статьи Фуко по данной теме.

да к более широкой и гибкой системе управления (from government to governance). В политических дискуссиях термин «governance» обычно используется для определения стабильных взаимосвязей и сотрудничества между субъектами-партнерами, имеющими различные цели. Среди этих субъектов — государство и другие политические акторы, бизнес, гражданское общество и транснациональные корпорации. Многие функции местных органов власти, которые ранее считались их собственной зоной ответственности, оказались в области компетенции не только политических институтов, но и некоторых других акторов (Pierre, 2000: 4).

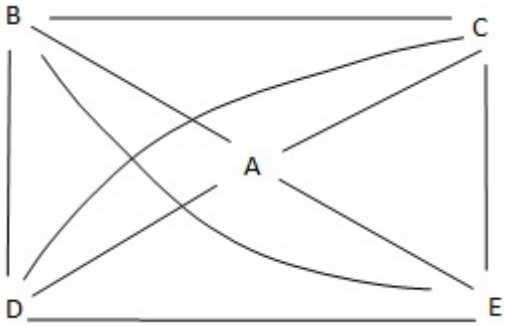
По мнению Р. Родеса (Rhodes, 1996), «governance» не является синонимом «government» (правительство), оно гораздо шире и его появление означает, что происходит изменение собственно понятия «government»: «governance» относится к *новым* процессам управления; или *измененным* формам устоявшихся правил; или *новым* методам управления обществом. Далее он продолжает: термин прост, но проблема появляется при определении этих новых процессов, условий или методов (Rhodes, 1996: 652-653)[5].

Работы по тематике «governance» можно разделить на две группы. В первой переход к новой системе правления («governance») связан с неолиберальным политическим контекстом. Это в основном государственно-ориентированный подход, изучающий государственные функции и эффективность того, в какой степени государство обладает политическим и институциональным потенциалом «управлять», каким образом роль государства увязана с интересами других влиятельных акторов (см., например: Jessop, 2002; Geddes, 2006). Это так называемое политическое управление (political governance), которое относится к процессам и институтам на макроуровне, и при котором государство является главным действующим лицом.

Другая группа исследований не связывает переход к «governance» с каким-либо политическим содержанием. По словам Г. Стокера (Stoker, 1997), «governance» означает совместную работу правительственных и неправительственных организаций. Ученый определяет его с точки зрения институтов и институциональных отношений, что не приводит к какому-либо конкретному политическому содержанию. Он утверждает, что «его ценность заключается в *организационной структуре*. Перспектива открывается из его способности обеспечить *основу для понимания* меняющегося процесса управления» (Stoker, 1998: 18; курсив мой. — *И.К.*). Согласно Дж. Розенау (Rosenau, 2000: 171), «governance» — это система правил, таких как целенаправленная деятельность любого коллективного актора, которая, в свою очередь, поддерживает разработанные механизмы для обеспечения процветания, стабильности, безопасности, последовательности и устойчивости. Таким образом, кон-

5. Критический анализ данных проблем можно найти в статье Rodin (2017).

Рис. 2. **Идельный тип «governance»**



цепция управления может использоваться в качестве *инструмента анализа* различных систем правил и политики или в качестве *основы для анализа* изменений в управляющем режиме страны (Tiihonen, 2004: 51; курсив мой. — *И.К.*). Эта группа исследований сохраняет ориентированный на общество подход и фокусируется на координации и самоуправлении, наблюдаемых в различных типах сетей и партнерских отношениях. Такое понимание рассматривает трансформацию прежней вертикальной модели управления «сверху вниз», командного и авторитарного использования силовых приемов, в «governance» как инициативу снизу с элементами переговорного процесса, сотрудничества и партнерских отношений (Tiihonen, 2004: 43). Это именно то, что можно назвать также местным САМОуправлением.

В данной работе мы придерживаемся второй интерпретации, где «governance» не связана с политическим контекстом, а воспринимается только как организационная структура. «Governance» выступает инструментом регулирования взаимоотношений акторов на местном уровне. В исследованиях по реализации реформы местного самоуправления на местах «governance» является локальным; традиции, нормы, неформальные соглашения оказывают очень сильное влияние на отношения. Чтобы понять суть концепта «governance», нужно представить его идеальный тип. «Governance» в сельских районах можно рассматривать как многомерную комбинацию взаимодействия участников (рис. 2). Не только власть (A) несет ответственность за местное развитие, «governance» касается правительственных и неправительственных организаций, работающих вместе (Stoker, 1997). В него включены государственный сектор, местное сообщество, добровольные организации и бизнес-структуры (B, C, D, E в качестве других акторов). В такой системе правительство становится лишь одним из участников управления на конкретной территории.

Очень важно, чтобы в работе местного самоуправления принимали участие разные акторы, которые бы взаимодействовали

друг с другом. Любой отдельный актор, общественный или частный, не обладает достаточными знаниями и возможностями для эффективного решения проблем. Взаимозависимость между акторами может стать важной составляющей развития, поскольку каждый актор привносит конкретные специфические навыки и ресурсы в партнерские отношения (Goodwin, 1998). «Governance» означает изменения в отношениях — от вертикальных к горизонтальным, сетевым. Партнерство становится важным элементом «governance» — новой системы самоуправления (Jones, Little, 2000).

Территориальный аспект концепта «governance»

Территории — это не только место локализации населения, различных ресурсов и бизнеса. Территория является активным элементом местного развития, ее можно определить как систему акторов. Территориальный аспект «governance» — это организация и координация, позволяющая территориям на разных уровнях действовать как «коллективные участники» (Davoudi et al., 2008). Любой регион или деревня имеют свои особенности, ресурсы, эндогенный потенциал, которые можно оценить, разработать и использовать через понятие «территориальный капитал». Территориальный аспект «governance» можно рассмотреть, используя подход, основанный на «ощущении места», эмоциональной связи с ним (Toward better territorial governance, 2014).

Территориальный аспект «governance» означает не только переход от нисходящего централизованного развития к восходящему локализованному. Это означает также переход к более широкому территориальному подходу, способному исследовать местные ресурсы, потенциал и возможности с целью привлечения к участию в управлении заинтересованных в местном развитии сторон. Сети акторов укореняются на местах, они заинтересованы в местных ресурсах и конкурентных преимуществах (Davoudi et al., 2008). Кроме того, территориальный аспект «governance» представляет собой сочетание и координацию действий между местными, субнациональными, национальными и международными акторами в рамках более широкой системы управления, т. е. территориальный аспект «governance» сочетает горизонтальные и вертикальные отношения. Вертикальная координация обычно основана на формальных институциональных отношениях, политике и принципе субсидиарности. Горизонтальная может опираться на формальные/институциональные и неформальные/неинституциональные отношения. Неформальные институты, обычаи, традиции, нормы, религия, наследие прошлого играют важную роль в горизонтальной координации. Включенность (embeddedness) является одной из характеристик территориального капитала, поэтому территориальный аспект «governance» заключается также в максимизации вертикальной и горизонтальной координации и сотрудничества, поощрении участия и содей-

ствия территориальному развитию (Davoudi et al., 2008). Кроме того, территориальный аспект «governance» означает расширение прав и возможностей местных сообществ и имеет социальное измерение.

Governance в политических и научных дебатах в России

К сожалению, понятие «governance» в России до недавнего времени понималось и переводилось как «управление», «государственная администрация», «руководящий орган», «власть» или вообще не переводилось. В российских публицистических и научных работах можно найти такие выражения, как «good governance», «IT governance», «business governance» без перевода, обычно они связаны с так называемыми «западными моделями» администрирования и управления, а «local governance» считалось синонимом местного самоуправления. Однако, несмотря на то что термин «governance» непопулярен в научных и политических дискурсах современной России, он может стать инструментом анализа изменений последних десятилетий для понимания их сущности и результатов.

Итак, отправными точками исследования реформы местного самоуправления в России были выбраны две теоретические концепции: институционализм, в частности новый институционализм и governance. Институционализм был выбран в качестве теоретической основы, так как структура местного самоуправления и специфическое поведение вовлеченных акторов являются результатом набора правил (институтов), регулирующих поведение акторов. Таким образом, можно сказать, что развитие местного самоуправления в России зависит от институтов (как формальных, так и неформальных), регулирующих поведение акторов.

Изменения в институтах приводят к новому режиму управления и новым типам социальных взаимодействий в рамках местного самоуправления. Концепция «governance» обеспечивает основу для понимания меняющегося режима управления в России.

Библиография

Авакян А.С. (1993). Местное самоуправление в России // Теория и практика. Государство и право. №6.

Балытников В.В. (1998). Государственная природа местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. №1.

Васильчиков А.И. (1869–1871). О самоуправлении: сравнительный обзор русских и иностранных учреждений. СПб. Т. 1.

Велихов Л. (1928). Основы городского хозяйства. М.-Л.

Гельман В. (2002). Введение // *Гельман В., Рыженков Р., Белокурова Е., Борисова Н.* Автономия или контроль? Реформа местной власти в городах России, 1991–2001. СПб.: Европейский университет в Санкт-Петербурге.

Говоренкова Т.М. (1999). Читаем Велихова вместе. М.

Ибрагимов Х.И. (1997). Критерии становления и условия спонтанного развития субъекта самоуправления // Городское управление. №5. С.11-14.

Коркунов Н.М. (1901). Русское государственное право. СПб.

Лазоревский Н.И. (1910). Лекции по русскому государственному праву. Т. 11. СПб.

Миронова Н. (2000). Местное самоуправление как социальный институт: генезис, становление, основные тенденции развития. Автореферат канд. дисс. М.

Миронова Н. (2007). Местное самоуправление и муниципальная реформа. http://www.riku.ru/confs/vrem_cul/mironova-25-05.html (25.03.09).

Назина А.С. (2007). Местное самоуправление в представлении сельских жителей. Пермь.

Подовжняя Г.Г. (1998). Реформа местной власти в России: проблемы самоуправления и демократии. Автореферат канд. дисс. Уфа.

Рыженков С. (2007). Органы государственной власти субъектов Российской Федерации в реформе системы местного самоуправления (1994–1997 годов) // Местное самоуправление: теория и практика / Под ред. Г. Люхтерхандта. М.

Салов Д. (2008). Местное сакмоуправление как фактор политического развития современной России. Диссертация на соискание ученой степени кандидата политических наук (рукопись).

Сысоев О. (2004). Страсти по 12-ой статье // Стратегия России. №1. Январь.

Токвиль А. (2000). Демократия в Америке. М.: Весь мир.

Широков А.Н. (1997). Местное самоуправление в политической системе современной России. Особенности и проблемы становления. Обнинск.

Bennett R. J. (1997). Local government in post-socialist cities. Discussion Paper 2. Local government and public service reform Initiative. Opens Society Institute. Budapest.

Boliari N. (2007). Conceptualising institutions and organisations: a critical approach // Journal of Business and Economic Research. Vol.5. №1. P. 1-10.

Burchell G., Gordon C., Miller P. (1991). The Foucault effect: studies in governmentality. The University of Chicago Press, Chicago.

Coase R. (1992). The institutional structure of production // American Economic Review. Vol.82. №4. P. 713-719.

Davoudi S., Evans N., Governa F., Santangelo M. (2008). Territorial governance in the making. Approaches, methodologies, practices // Boletín de la A.G.E. №46. P. 33-52.

DiMaggio P.J., Powell W.W. (1991). Introduction // The New Institutionalism in Organizational Analysis / W.W. Powell, P.J. DiMaggio (eds.). University of Chicago Press. P. 1-38.

Fiori S. (2002). Alternative vision of change in Duglass North's new institutionalism // Journal of Economic Issues. Vol. 36. №(4). P. 1025-1042.

Geddes M. (2006). Partnership and the limits to local governance in England: institutionalist analysis and neoliberalism // International Journal of Urban and Regional Research. Vol. 30. №1. P. 76-97.

Gelman V. (2004). Federal policies toward local government in Russia // The Politics of Local Government in Russia / A.Evans, V.Gelman. Rowman & Littlefield Publishers.

Goodwin M. (1998). The governance of rural areas: some emerging research issues and agendas // Journal of Rural Studies. Vol. 14. P. 5-12.

Helmke G., Levitsky S. (2003). Informal institutions and comparative politics: a research agenda. The Kellogg Institute Working Papers. WP 307, September.

Heusala A-L. (2005). The transition of local administration culture in Russia. Helsinki: Kikimora Publications.

Hodgson G. (2006). What are institutions? // Journal of Economic Issues. Vol.11. № 1. P.1-25.

Jessop B. (2002). Liberalism, neo-liberalism and urban governance: a state-theoretical perspective // *Antipode*. Vol. 34. P. 452-72.

Jones O., Little J. (2000). Rural challenge(s): partnership and new rural governance // Journal of Rural Studies. №16. P.171-183.

KnightJ., Ensminger J. (1998). Conflict over changing social norms: bargaining, ideology, and enforcement // The New Institutionalism in Sociology / M. Briton, V.Nee (eds.). Stanford University Press. P. 105-126.

Lauth H-J. (2000). Informal institutions and democracy // Democratisation. Vol. 7. №4. P. 21-50.

McFaul M. (1999). Institutional design, uncertainty, and path dependency during transitions: cases from Russia // Constitutional Political Economy. Vol.10. P. 27-52.

Nee V. (1998). Sources for the new institutionalism // The New Institutionalism in Sociology / M.Briton, V.Nee (eds.). Stanford University Press. P. 1-16.

Nee V., Brinton M. (1998). Introduction // The New Institutionalism in Sociology / M.Briton, V.Nee (eds.). Stanford University Press. P. xv-xix.

Nee V., Ingman P. (1998). Embeddedness and beyond: institutions, exchange, and social structure // The New Institutionalism in Sociology / M.Briton, V.Nee (eds.). Stanford University Press. P. 19-45.

North D. (1990). Institutions, institutional change and economic performance. Cambridge University Press.

North D. (1998). Economic performance through time // The New Institutionalism in Sociology / M.Briton, V.Nee (eds.). Stanford University Press.

Peters G. B. (2005). Institutional Theory in Political Science. The "New Institutionalism". London: Continuum.

Pierre J. (2000). Introduction: understanding governance // Debating Governance. Authority, Steering, and Democracy / J. Pierre (ed.). Oxford: Oxford University Press. P.1-10.

Rhodes R. (1996). The New Governance: Governing without Government. // Political Studies. Vol. XLIV. P. 652-667.

Rodin L. (2017). Studies on Governmentality: Six Epistemological Pitfalls. // Russian Sociological Review. Vol.16. №2. P. 9-28.

Rosenau J. (2000). Governance in a globalizing space // Debating Governance. Authority, Steering, and Democracy / J.Pierre (ed.). Oxford: Oxford University Press. P. 167–200.

Ross C. (2009). Local politics and democratisation in Russia. BASEES Routledge series on Russian and East European Studies.

Stoker G. (1997). Public-private partnerships and urban governance // Partners in Urban Governance: European and American Experience Palgrave Macmillan. P. 1-21.

Swinburn G., Goga S., Murphy F. (2006). Local Economic development: A primer developing and Implementing local Economic development strategies and action plans. Washington. The World Bank.

The role of local government in local economic development (2007). A step-by-step approach developed by VNG International. VNG.

Tiihonen S. (2004). From governing to governance. A process of change. Tampere University Press.

Torjman S., Leviten-Reid E. (2003). The social role of local government. March 2003. Caledon: Institute of Social Policy.

Toward better territorial governance (2014). A guide for practitioners, policy and decision makers based on contributions from the ESPON TANGO Project. European Union. file:///C:/Users/ACNXMS4ED002/Desktop/ESPON_Governance_Handbook.pdf (09.12.2017)

Vucinich A. (1960). The state and the local community // The Transformation of Russian Society / C.Black (ed.). Cambridge: Harvard University Press.

Williamson O. (1994). Transaction costs economics and organisation theory // The Handbook of Economic Sociology / S. Neil, R. Swedberg (eds.). New York: Russell Sage Foundation.

Wollmann H., Butosova N. (2001). Local self-government in Russia: precarious trajectory between power and law // Local Democracy in Post-Communist Europe. / H.Baldersheim, M.Illner, H. Wellmann (eds). Wiesbaden: Opladen, Leske and Budrich, Urban Research International. Series 2.

Theoretical approaches to the study of local self-government reform in Russia

Inna Kopoteva, PhD (Geography), Senior Researcher, Centre for Agrarian Studies, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration. 119571, Moscow, Prosp. Vernadskogo, 82. E-mail: inna.kopoteva@gmail.com.

Russia started the reconstruction of the institutional bases of social regulation after the complete destruction of the former system. Almost all market and political institutions were to be designed after the collapse of the Soviet Union, Communist Party and planned economy. As the post-socialist transformation is a profound institutional change new institutionalism can be a theoretical framework for the study of local self-government reform in Russia. Institutionalism is a specific approach to the study of social, economic and political phenomena. The structure of local self-government and behaviour of its actors are determined by a set of rules developed in the soviet and post-soviet period; thus, the changes in this set of rules (or institutions) at the local level are of central importance in understanding the reform (with emphasis on both successes and failures). The development of local self-government in Russia is fundamentally dependent on institutions (both formal and informal) governing actors' behaviour. The article considers the nature of institutions and the ways they interact, and the local self-government as a political, economic and social institution. The author also applies the governance approach (from government to governance) to the governing system as a long-lasting social institution. Thus, changes in institutions lead to a new regime of governing and to new types of social interactions within local self-government and institutions as its key success factors (good governance).

Key words: local self-government, institutions, institutionalism, governance, management system, actors, rules and restrictions

References

Avakyan A.S. (1993) Mestnoe samoupravlenie v Rossii [Local self-government in Russia]. *Teoriya i praktika. Gosudarstvo i pravo*. Moscow. no 6.

Balytnikov V.V. (1998) Gosudarstvennaya priroda mestnogo samoupravleniya [The state nature of local self-government]. *Gosudarstvennaya vlast i mestnoe samoupravlenie,* no 1.

Bennett R. J. (1997) *Local Government in Post-Socialist Cities*. Discussion Paper 2: Local Government and Public Service Reform Initiative. Budapest: Open Society Institute.

Boliari N. (2007) Conceptualising institutions and organisations: A critical approach. *Journal of Business and Economic Research,* vol. 5, no1, pp. 1-10.

Burchell G., Gordon C., Miller P. (1991) The Foucault effect: Studies in governmentality. Chicago: University of Chicago Press.

Coase R. (1992) The institutional structure of production. *American Economic Review,* vol. 82, no 4, pp. 713-719.

Davoudi S., Evans N., Governa F., Santangelo M. (2008) Territorial governance in the making. Approaches, methodologies, practices. *Boletín de la A.G.E.*, no 46, pp. 33-52.

DiMaggio P.J., Powell W.W. (1991) Introduction. In: Powell W.W., DiMaggio P.J. (Eds.) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. University of Chicago Press, pp. 1-38.

Fiori S. (2002) Alternative vision of change in Douglas North's new institutionalism. *Journal of Economic Issues,* vol. 36, no 4, pp. 1025-1042.

Geddes M. (2006) Partnership and the limits to local governance in England: Institutionalist analysis and neoliberalism. *International Journal of Urban and Regional Research,* vol. 30, no 1, pp. 76-97.

Gelman V. (2002) Vvedenie [Introduction]. In: Gelman V., Ryzhenkov R., Belokurova E., Borisova N. *Avtonomiya ili kontrol? Reforma mestnoj vlasti v gorodah Rossii, 1991–2001*. Saint Petersburg.

Gelman V. (2004) Federal policies toward local government in Russia. In: Evans A., Gelman V. *The Politics of Local Government in Russia*. Rowman & Littlefield Publishers.

Govorenkova T.M. (1999) *Chitaem Velihova vmeste* [Let Us Read Velikhov's Works Together]. Moskva.

Goodwin M. (1998) The governance of rural areas: some emerging research issues and agendas. *Journal of Rural Studies,* no 14, pp. 5-12.

Helmke G., Levitsky S. (2003) *Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda*. The Kellogg Institute Working Papers 307.

Heusala A-L. (2005) *The Transition of Local Administration Culture in Russia*. Helsinki: Kikimora Publications.

Hodgson G. (2006) What are institutions? *Journal of Economic Issues,* vol. 11, no 1, pp. 1-25.

Ibragimov K.I. (1997) Kriterii stanovleniya i usloviya spontannogo razvitiya sub'ekta samoupravleniya [Criteria of formation and conditions for spontaneous development of the self-government subject]. *Gorodskoe upravlenie,* no 5, pp.11-14.

Jessop B. (2002) Liberalism, neo-liberalism and urban governance: a state-theoretical perspective. *Antipode,* no 34, pp. 452-472.

Jones O., Little J. (2000) Rural challenge(s): partnership and new rural governance. *Journal of Rural Studies,* no 16, pp. 171-183.

Knight J., Ensminger J. (1998) Conflict over changing social norms: Bargaining, ideology, and enforcement. In: Briton M., Nee V. (Eds.): *The New Institutionalism in Sociology*. Stanford University Press, pp. 105-126.

Korkunov N.M. (1901) *Russkoe gosudarstvennoe pravo* [Russian Public Law]. Saint Petersburg.

Lauth H-J. (2000) Informal institutions and democracy. *Democratisation,* vol. 7, no 4, pp. 21-50.

Lazorevsky N.I. (1910) *Lektsii po russkomu gosudarstvennomu pravu* [Lectures on the Russian Public Law], vol. 11. Saint Petersburg.

McFaul M. (1999) Institutional design, uncertainty, and path dependency during transitions: cases from Russia. *Constitutional Political Economy,* no 10, pp. 27-52.

Mironova N. (2000) *Mestnoe samoupravlenie kak socialnyj institut: genezis, stanovlenie, osnovnye tendentsii razvitiya*. [Local Self-Government as a Social Institution: Origins, Formation, and Main Trends of Development]. Avtoreferat diss. k.s.n. Moscow.

Mironova N. (2007) Mestnoe samoupravlenie i municipalnaya reforma [Local self-government and municipal reform]. http://www.riku.ru/confs/vrem_cul/mironova-25-05.html (Accessed on 25.03.09).

Nazina A.S. (2007) *Mestnoe samoupravlenie v predstavleniyah selskih zhitelej* [Local Self-Government in the Perception of Rural Residents]. Perm.

Nee V. (1998) Sources for the new institutionalism. In: Briton M., Nee V. (Eds.) *The New Institutionalism in Sociology*. Stanford University Press, pp. 1-16.

Nee V., Brinton M. (1998) Introduction. In: Briton M., Nee V. (Eds.): *The New Institutionalism in Sociology*. Stanford University Press, pp. xv-xix.

Nee V., Ingman P. (1998) Embeddedness and beyond: institutions, exchange, and social structure. In: Briton M., Nee V. (Eds.) *The New Institutionalism in Sociology*. Stanford University Press, pp. 19-45.

North D. (1990) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press.

North D. (1998) Economic performance through time. In: Briton M.C., Nee V. *The New Institutionalism in Sociology*. Stanford University Press.

Peters G.B. (2005) *Institutional Theory in Political Science. The "New Institutionalism"*. London: Continuum.

Pierre J. (2000). Introduction: Understanding governance. In: Pierre J. (Ed.) *Debating Governance. Authority, Steering, and Democracy.* Oxford: Oxford University Press, pp. 1-10.

Podovzhnaya G.G. (1998) *Reforma mestnoj vlasti v Rossii: problemy samoupravleniya i demokratii* [The Local Government Reform in Russia: Problems of Self-Government and Democracy]. Dissertatsiya k.p.n. Ufa.

Rhodes R. (1996) The new governance: Governing without government. *Political Studies,* vol. XLIV, pp. 652-667.

Rodin L. (2017) Studies on governmentality: Six epistemological pitfalls. *Russian Sociological Review*, vol. 16, no 2, pp. 9-28.

Rosenau J. (2000) Governance in a globalizing space. In: Pierre J. (Ed.) *Debating Governance. Authority, Steering, and Democracy.* Oxford: Oxford University Press, pp. 167-200.

Ross C (2009) *Local Politics and Democratisation in Russia*. BASEES Routledge series on Russian and East European Studies.

Ryzhenkov S. (2007) Organy gosudarstvennoj vlasti sub'ektov Rossijskoj Federacii v reforme sistemy mestnogo samoupravleniya (1994-1997 godov) [The role of state authorities of the subjects of the Russian Federation in the local self-government reform (1994-1997)]. In: G. Lyuhterhandt (Ed.) *Mestnoe samoupravlenie: teoriya i praktika*. Moscow.

Salov D. (2008) *Mestnoe samoupravlenie kak faktor politicheskogo razvitiya sovremennoj Rossii* [Local Self-Government as a Factor of Political Development of Contemporary Russia]. Dissertatsiya k.p.n. Moscow.

Shirokov A.N. (1997) *Mestnoe samoupravlenie v politicheskoj sisteme sovremennoj Rossii. Osobennosti i problemy stanovleniya* [Local Self-Government in the Political System of Contemporary Russia. Features and Development Problems]. Obninsk.

Stoker G. (1997) Public-private partnerships and urban governance. In: *Partners in Urban Governance: European and American Experience.* Palgrave Macmillan, pp. 1-21.

Swinburn G., Goga S., Murphy F. (2006). *Local Economic Development: A Primer Developing and Implementing Local Economic Development Strategies and Action Plans*. Washington: The World Bank.

Sysuev O. (2004) Strasti po 12-oj stat'e [Fierce debates about the Article 12]. *Strategiya Rossi,* no 1.

The Role of Local Government in Local Economic Development. A Step-by-Step Approach Developed by VNG International (2007).

Tiihonen S. (2004) *From Governing to Governance. A Process of Change.* Tampere University Press.

Tocqueville A. (2000) *Demokratiya v Amerike* [Democracy in America]. Ves' mir.

Torjman S., Leviten-Reid E. (2003) *The Social Role of Local Government*. Caledon: Institute of Social Policy.

Toward Better Territorial Governance (2014). A guide for practitioners, policy and decision makers based on contributions from the ESPON TANGO Project. European Union. file:///C:/Users/ACNXMS4ED002/Desktop/ESPON_Governance_Handbook.pdf (Accessed on 09.12.2017).

Vasilchikov A.I. (1869-1871) *O samoupravlenii: Sravnitelnyj obzor russkih i inostrannyh zemskih i obschestvennyh uchrezhdenij* [Self-Government: A Comparative Analysis of Russian and Foreign Zemstvos and Public Institutions]. Saint Petersburg. Vol. 1.

Velikhov L. (1928) *Osnovy gorodskogo hozyajstva* [Foundations of Urban Economy]. Moscow-Leningrad.

Vucinich A. (1960) The state and the local community. In: Black C. (Ed.): *The Transformation of Russian Society*. Cambridge. Harvard University Press.

Wellmann H., Butosova N. (2003) Local self-government in Russia: Precarious trajectory between power and law. In: Baldersheim H., Illner M., Wellmann H. (Eds.): *Local Democracy in Post-Communist Europe*. Wiesbaden: Opladen, Leske and Budrich, Urban Research International Series 2.

Williamson O. (1994) Transaction costs economics and organisation theory. In: Neil S., Swedberg R. (1994): *The Handbook of Economic Sociology*. New York: Russell Sage Foundation.